

SAMSKABELSE SET FRA FRONTLINJEN

VOL#2 Forår 2022

Publiceret: 6. april 2022

Af: Anne Tortzen og Annika Agger

INDLEDNING

De seneste ca. ti år har interaktiv styring og samskabelse vundet indpas i den danske offentlige sektor som strategier til at håndtere komplekse problemstillinger. Særligt kommunerne, som til hverdag arbejder med så forskellige områder som ældrepleje, klimatilpasning, lokalplanlægning og social udsatte, har fokus på at mobilisere berørte parter og interessenter i udviklingen af deres offentlige services. Men forskning peger på, at det kniber med at omsætte strategierne om samskabelse til praksis (Frederiksen & Grubb, 2021; Ibsen & Espersen, 2016; Mortensen, 2020; Tortzen, 2019). Denne artikel tager derfor afsæt i et paradoks:

DE STRATEGISKE AMBITIONER STØDER OFTE PÅ FORHINDRINGER, NÅR DE SKAL OMSÆTTES TIL PRAKSIS AF LEDERE OG MEDARBEJDERE

(FREDERIKSEN & GRUBB, 2021; MORTENSEN, 2020)

Samtidig har masser af medarbejdere i frontlinjen hverdagserfaringer fra samskabelse i praksis.

Ifølge ledelsesforsker Kurt Klaudi Klausen (2020) er dekobling mellem strategier og organisationens liv et kendt og udbredt fænomen. Den kan modvirkes med distribueret ledelse, som involverer alle relevante aktører i den strategiske ledelse: *"..afhængigt af deres tilblivelse kan strategier transformeres til en strategisk parathed hos medarbejderne, dvs. bredes ud og forankres i hele organisationen. Det er derigennem, at en strategi kan få et liv som en slags hverdagspraksis med konsekvenser for beslutninger, prioriteringer og adfærd"* (ibid 2020: 56). Samtidig understreger Klausen vigtigheden af, at medarbejdere og ledere på de

lavere niveauer 'leder opad' i organisationen og dermed giver den øverste ledelse relevante input og informationer til at udfolde den strategiske ambition.

I tråd hermed er det vores påstand, at den praksisviden, der findes hos medarbejdere og ledere, som udøver samskabelse hands-on i deres daglige arbejde, er et vigtigt input til at udfolde strategien om at transformere kommunens styring i en mere samskabende retning. Målet med denne artikel er derfor at udforske samskabelse set fra frontlinjen og øge vores viden om, hvordan samskabelse udfolder sig i praksis. Desuden hvordan det understøttes bedst organisatorisk og ledelsesmæssigt og hvad der skal til for at udvikle en samskabelses-venlig organisationskultur.

Vores forskningsspørgsmål lyder: Hvordan kan medarbejdere, der arbejder hands-on med samskabelse bidrage til at realisere en strategisk ambition om at udvikle en mere samskabende kommune? Til at svare på dette benytter vi følgende tre underspørgsmål: 1. *Hvordan praktiserer offentlige medarbejdere samskabelse?* 2. *Hvilke rolle-opfattelser og mindset karakteriserer offentlige medarbejdere i rollen som frontlinje-samskabere?* 3. *Hvilke faktorer af ledelsesmæssig og organisatorisk art oplever de henholdsvis understøtter eller står i vejen for at lykkes med samskabelse?*

Vi indleder med at udfolde en række teoretiske perspektiver af relevans for vores studie: Samskabelse og medarbejdernes rolle som 'frontlinje-samskabere' samt forskning i, hvilke organisatoriske faktorer, der kan fremme henholdsvis hæmme samskabelse. Derefter beskriver vi de metodiske overvejelser i afsnit 3. Afsnit 4 præsenterer resultaterne af vores analyse og giver svar på forskningsspørgsmålene. I afsnit 5 diskuterer vi resultaterne og deres mulige implikationer for forskning og praksis og endelig følger konklusionen i afsnit 6.

TEORETISKE PERSPEKTIVER

I dette afsnit præsenterer vi et kontekstualiserende review af forskningen med fokus på udvalgte begreber og empiriske resultater, der er relevante for vores analyse. Først beskriver vi vores forståelse af samskabelse og 'frontlinje-samskabere'. Derefter udfolder vi perspektiver, som begrebsliggør medarbejdernes rolle i samskabelse som 'uformel leder',

'grænsekrydser' og 'brobygger', og endelig ser vi på viden om, hvilke faktorer af organisatorisk og ledelsesmæssig art, der fremme hhv. hæmmer samskabelse i offentlige organisationer.

Samskabelse og frontlinje-samskabere

Idealet om samskabelse hviler på en opfattelse af, at komplekse samfundsudfordringer bedst håndteres og løses i et samspil mellem offentlige og private parter, dvs. borgere, civilsamfund og virksomheder (Agger & Tortzen 2015; 2018). For mange offentlige ansatte betyder det et skift fra at arbejde på indersiden af organisationen til at være mere aktivt til stede på ydersiden som katalysator og brobygger i direkte kontakt med borgerne (Agger and Damgaard 2018).



Vi ved fra forskningen i samskabelse, at medarbejderne i frontlinjen spiller en central rolle i offentlige organisationers bevægelse hen imod en mere samskabende styreform. De senere år er der forsket en del i medarbejdernes rolle i samskabelse. De første studier havde især fokus på samskabelse af velfærdsservices og street-level medarbejdernes rolle i implementering, fx ved at undersøge deres motivation og evner til at samskabe (Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012a; Osborne & Strokosch, 2013; Pestoff et al., 2012). De senere år er der gennemført en række studier, som beskæftiger sig med samskabelse forstået som interaktiv styring. De har fokus på, hvordan nye, samskabende styringsformer fundamentalt ændrer ved den rolle, som både street-level medarbejderne og mange andre offentlige medarbejdere forventes at indtage. Samskabelse placerer de offentlige medarbejdere i en ny, hybrid rolle i et styringsmæssigt krydsfelt, hvor de forventes at håndtere en række forskellige – og modstridende - institutionelle logikker og navigere i et mulighedsrum for samskabelse

(McMullin, 2020; Mortensen, Brix, & Krogstrup, 2021; Sullivan, Dickinson, & Henderson, 2021; Tortzen, 2017a; Tuurnas, Stenvall, & Rannisto, 2016; Vanleene, Voets, & Verschuere, 2020).

Her anlægger vi et bredt perspektiv på medarbejdernes rolle i samskabelse. På linje med Pestoff et al. (2012) ser vi samskabelse bredt som tværsektorielt samarbejde med civilsamfundsorganisationer og lokalsamfund. Vi inkluderer desuden en bred skare af kommunale medarbejdere og ledere, som i praksis fungerer som det, vi kalder 'frontlinje-samskabere'. Dvs. de har den direkte kontakt med de eksterne samarbejdspartnere og arbejder i frontlinjen som faciliterende og brobyggende led mellem den kommunale organisation og frivillige, foreninger eller lokalsamfund (Agger & Andersen, 2018; Agger & Damgaard, 2018; Tortzen, 2019).

I tråd med den forskning, der har introduceret en bred forståelse af samskabelse som tværsektorielt samarbejde (Mandell & Keast, 2008; Pestoff, 2012), dækker vores opfattelse af samskabelse over en række forskellige typer af tværsektorielle samarbejder – fra løse koordinering til et tæt og forpligtet samarbejde mellem flere parter. Desuden er både samskabelse på organisatorisk niveau og samskabelse med individuelle borgere omfattet.

Medarbejdere som uformelle ledere, grænseskrydere og brobyggere

Aktuel forskning (de Jongh, Albæk, & Fiil Nybo, 2018; Tortzen, 2017b) peger på, at offentlige medarbejdere ofte indtager en uformel lederrolle i samskabende processer. Her udøver de 'hands-on', dvs. faciliterende ledelse, hvor de understøtter, mobiliserer og faciliterer samarbejde. Ligesom de også ind imellem udøver 'hands-off' ledelse, som fx består i at designe og rammesætte samskabende processer. Her kan det ske, at de offentlige medarbejdere leder opad og forhandler den institutionelle kontekst, fx i form af rammer, ressourcer og mandat for samskabelses-initiativet, med den administrative og politiske ledelse.

Ifølge Steen & Tuurnas (2018) spiller de offentlige medarbejdere en vigtig rolle ift. at forme de institutionelle rammer for samskabelsen, så de på én gang fremmer samarbejde med borgere og sikrer, at der skabes offentlig værdi (Bovaird & Löffler, 2012b; Steen & Tuurnas, 2018). Agger & Damgaard (2018) beskriver offentlige medarbejdere som beskyttere af offentlige værdier som fx inklusion, gennemsigtighed og ansvarlighed.

Desuden peger forskning på, at offentlige medarbejdere kan tage en vigtig rolle som brobygger og bindeled i samskabende processer (Agger & Jensen, 2015; Tuurnas, 2016). Ved at indtage rollen som grænsekrydsere ('boundary spanners'), skaber de forbindelser mellem aktører på tværs af sektorer, opbygger bæredygtige relationer mellem disse aktører og forbinder dem med styringsprocesser (van Meerkerk, 2014). Forskerne Van Meerkerk & Edelenbos (2013) understreger vigtigheden af, at der er 'forbindende kompetencer' til stede hos aktører, der opererer på kanten af organisatoriske strukturer. Deres forskning viser dog også, at det kan være vanskeligt for offentlige medarbejdere at operere på kanten af deres organisation, hvorfor den grænsekrydsende rolle ofte indtages af aktører fra civilsamfundet (ibid 2013).

Det arbejde, de brobyggende medarbejdere udfører, er afgørende for at forbinde de forskellige aktører, deres holdninger og interesser samt finde frem til, hvad der giver mening for aktørerne på tværs af organisationer (Williams, 2002). Deres indsats i rollen som brobyggere hjælper til at udvikle tillidsfulde relationer og sikrer derved, at samskabelsesinitiativer lykkes bedre. Rollen som brobygger kan udfoldes på flere forskellige måder. Baseret på en gennemgang af forskningen skelner forskerne mellem fire forskellige typer af bro-byggende aktiviteter, nemlig: 1. informationsindsamling og udveksling af viden 2. relationelle aktiviteter 3. koordination og forhandling med interne og eksterne aktører og 4. mediere og facilitere samarbejde. Ifølge forskerne kræver dette tre forskellige typer af kompetencer, nemlig kognitive, sociale og emotionelle (van Meerkerk & Edelenbos, 2021).

Organisatoriske faktorer, der fremmer eller hæmmer samskabelse

Mange forskere har gennem tiden undersøgt barrierer og drivere i samskabelse (Aagaard, Sørensen, & Torfing, 2014; Sørensen & Torfing, 2011; Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2013). Voorberg et al. (2015) opregner en række organisatoriske og styringsmæssige faktorer, der påvirker samskabelse: 1) I hvor høj grad er den offentlige organisation indrettet på en måde, der gør den egnet til samskabelse, fx når det gælder organisationsstrukturer og processer til at kommunikere og samarbejde med borgere? 2) Hvordan er holdningen hos medarbejdere og politikere til samskabelse, dvs. i hvor høj grad bliver borgere og civilsamfund accepteret som partnere? Er der tale om en risikovillig eller en konservativ administrativ kultur, der opfatter borgere som uforudsigelige og ustyrlige og ikke levner plads til at invitere borgere ind som

ligeværdige partnere? 3) I hvor høj grad har organisationen indført klare incitamenter til at samskabe?

Steen & Tuurnas (2018, : 87) opsummerer de organisatoriske og styringsmæssige forudsætninger for at lykkes med samskabelse således: *“Alt i alt peger litteraturen på vigtigheden af, at de offentlige medarbejdere arbejder i en organisation, der har strategisk fokus på borgerinddragelse, udvikler en organisationskultur, der er åben for borgerinvolvering og som udviser et troværdigt engagement gennem at justere sine strukturer og procedurer, fx incitaments-strukturer på en måde, der opmuntrer medarbejderne til at inddrage borgerne som partnere”*.

Andre perspektiver i forskningslitteraturen understreger, at når topledelsen udøver hands-off ledelse med rod i et New Public Management (NPM) paradigme, kan det bremse samskabelse mellem uafhængige aktører og sætte de offentlige medarbejdere under et krydspres. Eksempler på styringstiltag med rod i NPM kan fx være stramme deadlines, krav om målbare leverancer og mistillid til de offentlige medarbejdere og civilsamfundsaktører (Tortzen, 2017a).

Vores antagelse er, at det vil være værdifuldt for den øverste ledelse at få indblik i, hvilke faktorer, som – set fra et praksisnært perspektiv – trækker i retning af en mere samskabelsesvenlig organisationskultur, der kan understøtte ambitionen om at samskabelse.

METODE

Artiklen bygger på et singlecase studie udført i en mellemstor dansk kommune (kommune X, ca. 50.000 indbyggere) i perioden januar-april 2019. Kommunen X rummer en lang række mindre lokalsamfund og har som mange andre danske kommuner udviklet en politik og strategi for at udvikle kommunens rolle i en mere samskabende retning, 'Fra myndighed til partner', med en ambition om at samarbejde med lokale borgere og andre parter om at skabe velfærd og lokal udvikling.

Data omfatter 18 semistrukturerede, kvalitative interviews med chefer og medarbejdere fra kommunens forskellige sektorer, der har praktisk erfaring med samskabelse. De er indsamlet som led i en analyse bestilt af ledelsen for at understøtte den strategiske ambition. Analysen fokuserer på en række enkeltstående indsatser og projekter på tværs af kommunens sektorer

og afdelinger, som den øverste ledelse har udpeget som eksempler på den samskabende og samarbejdende retning, de ønsker at bevæge kommunen i. Her er tale om initiativer, der er gennemført inden for de sidste to år og dækker så forskellige områder som lokal planlægning og udvikling, integration af flygtninge, erhverv og turisme, kultur og fritid, drift af grønne områder og havne, handicapområdet, ældreomsorg, folkeskole og beskæftigelsesindsats.

De 18 respondenter har alle haft en central rolle i initiativerne og gjort sig praktiske erfaringer med samskabelse. Desuden repræsenterer de tre forskellige organisatoriske perspektiver på samskabelse, et direktør-perspektiv (3 respondenter), et leder-perspektiv (10 respondenter) og et medarbejder-perspektiv (5 respondenter). De kvalitative data er indhentet gennem semistrukturerede personlige interview med alle respondenterne med det formål at kortlægge den tavse og praksisbundne viden, som de har opnået gennem samskabelsesinitiativer (Durose, 2009; Durose, Needham, Mangan, & Rees, 2015; Forester, 1999; Glasby & Beresford, 2006).

Data fra interviewene er efterfølgende transskriberet og kodet i en åben, tematisk kodningsproces. I analysen har vi benyttet en abduktiv tilgang, hvor vi har vekslet mellem at gennemføre en eksplorativ, induktiv analyse af data og løbende arbejde med at forholde vores data til eksisterende forskning og nuancere vores teoretiske forståelsesramme. Hovedpointer fra analysen er valideret på en workshop med ca. 30 medarbejdere og ledere fra X kommune.

RESULTATER

I det følgende præsenterer vi hovedresultaterne fra vores analyse. Først udforsker vi, hvordan frontlinje-samskaberne italesætter og praktiserer samskabelse. Derefter undersøger vi, hvilke kompetencer, mindset og rolle-opfattelser, der ifølge medarbejderne er i spil i samskabelse. Og endelig slutter vi af med at se nærmere på, hvilke faktorer af organisatorisk og ledelsesmæssig art, frontlinje-samskaberne oplever som hhv. fremmende og hæmmende for at lykkes med samskabelse.

Hvordan italesætter og praktiserer frontlinje-medarbejdere samskabelse?

Vores studie viser, at Kommune Xs strategiske ambition om at bevæge sig mere i retning af interaktiv styring italesættes og udmøntes i praksis af medarbejdere og ledere på forskellige måder afhængigt af kontekst og opgaver. Blandt respondenterne findes en række forskellige fortolkninger af kommune X's strategiske ambition og hvad den betyder for deres rolle og adfærd i hverdagen. Dette stemmer godt overens med aktuel forskning, som viser, at kontekst og vilkår for samskabelse varierer mellem sektorer (Frederiksen & Grubb, 2021).

Baseret på vores interviewdata har vi identificeret tre forskellige typer af samskabelsespraksis, der udøves af frontlinje-medarbejderne og som delvis korresponderer med andre forskeres typologier over samskabelse og netværk (Mandell & Keast, 2008; Pestoff, 2012):

- Samskabelse/samarbejde med mange parter – fokus på mobilisering
- Udvikling af et samskabende mindset – fokus på empowerment
- Koordinering med foreninger og frivillige – fokus på koordinering

Samskabelse med fokus på mobilisering

Denne type samskabelsespraksis dækker større indsatser, der indebærer samarbejde med flere eksterne parter i form af fx borgere, virksomheder, foreninger og civilsamfundsorganisationer, som typisk også forudsætter samarbejde på tværs internt i kommunen. I denne type af initiativer indtager frontlinje-samskaber en rolle som facilitator af samarbejde på tværs af organisationer, ofte med udgangspunkt i et sted (stedbaseret samskabelse, se Agger & Jensen, 2021). Empiriske eksempler i vores studie omfatter samarbejde med en lang række lokale parter om fysisk udvikling af bymidten, samarbejde med havnebestyrelser og øvrige interessenter om udvikling af havnene og samarbejde med regionen samt relevante virksomheder og organisationer om at udvikle turismeerhvervet.

Når denne form for samskabelse lykkes, kan den ifølge respondenterne skabe værdi ved at mobilisere flere parter til at bidrage til opgaveløsningen. Derved kan opnås mere bæredygtige løsninger, og klager og modstand hos eksterne parter kan vendes til medspil i højre grad end modspil. Et eksempel er havnechefens samarbejde med havnebestyrelser og de øvrige interessenter omkring havnene. Efter en periode med mistillid og modstand er det

efterhånden lykkedes at opbygge et tillidsforhold, der betyder, at interessenterne omkring havnene byder ind som samarbejdspartnere:

”Der er altid pengemangel i havnedrift – når vi fx skal så græs på et areal, så siger jeg: hvis vi nu aftaler, at I river og gør klar, så kan vi komme lægge muld på og så græs? Nu har brugerne selv fjernet de sten, der var i vejen for, at vi kunne anlægge græs – et klassisk eksempel på samskabelse” (mellemlider)

Et andet eksempel er samarbejdet mellem kommunen og en række turist- og handelsforeninger samt lokale kræfter på turismeområdet, som en direktør beskriver som vellykket:

”På turisme-området har det været en strategisk governance-indsats – at få brandet destinationen gennem et samarbejde... Vi har arbejdet med at få et godt samarbejde med de lokale, som føler sig svigtet lidt. Vi fik lavet mellem-organisationer sammen med turistforeningerne – det gjaldt om at finde løsninger med de aktører, der var der” (direktør)

Her medvirker frontlinje-samskaberne til at skabe en fælles platform, der mobiliserer lokale aktører til at fremme kollektiv handling omkring udvikling af et givent sted.

Samskabelse med fokus på empowerment

Denne type samskabelsespraksis dækker indsatser, hvor ledere eller medarbejdere med myndighedsopgaver bevidst arbejder med at udvikle deres mindset i forhold til måden, de møder borgere og virksomheder på. Medarbejdernes rolle i denne form for samskabelse er som samarbejds-’partner’ med det formål at give brugerne større indflydelse (empowerment). Empiriske eksempler i vores studie stammer fra beskæftigelsesområdet, hvor der blev gennemført et pilotprojekt med empowerment af ledige borgere gennem inddragelse. Desuden fra byggesagsområdet, hvor kommunen har arbejdet med at udvikle en mere samarbejdende tilgang og endelig fra handicapområdet, hvor der arbejdes med en særlig neuro-pædagogisk indsats, som skal understøtte borgerne i at nå deres drømme.

Værdien af denne samskabende praksis med fokus på empowerment af borgere og brugere kan ifølge respondenterne vise sig ved bedre resultater og større tilfredshed, både hos brugerne og hos medarbejderne. På byggesagsområdet har medarbejderne oplevet større

tilfredshed hos borgere og virksomheder. Og på handicapområdet har en neuro-pædagogisk indsats, der rummer en mere samskabende tilgang, haft betydning for arbejdsglæden hos medarbejderne:

”Vi har brugt ressourcer på uddannelse – og det er vigtigt, når man arbejder med så vanskelige opgaver... Det betyder, at vi nu har en meget lav magtanvendelse, fordi vi ikke får bragt borgerne i afmagtssituationer. Der er næsten ikke noget værre for en fagperson, så det er godt for medarbejdernes trivsel og vi har mindre sygefravær” (leder)

På beskæftigelsesområdet er erfaringen, at der kan skabes bedre resultater ved at inddrage borgerne mere:

”Når vi arbejder bevidst med empowerment og inddragelse af borgerne og lidt ekstra ressourcer til at støtte op om borgernes ønsker, er resultatet, at vi får flere i fleksjob. Vi kan se, at det gør en forskel, når vi er mere inddragende. Det har været en succesfuld indsats. Borgerne har en klar oplevelse af at blive lyttet til og inddraget – og at de har fået mere indflydelse på deres egen situation” (direktør)

Denne form for samskabelse retter sig særligt mod udvikling af offentlige services. Ved aktivt at involvere borgere/brugere af en given service tidligt, er det muligt at opnå en større grad af målopfyldelse i forhold til berørte borgers behov og dermed bedre implementering. Det kan være med til at styrke borgernes handlekompetence, både individuelt og kollektivt.

Samskabelse med fokus på koordinering

Denne type samskabelsespraksis dækker over indsatser, hvor kommunale medarbejdere samarbejder med lokale foreninger og frivillige. Den frivillige indsats supplerer det offentlige indsats, og frontlinje-samskaberens rolle er derfor at fungere som koordinator mellem de frivillige og de offentlige indsatser. Denne samskabelsespraksis findes i vores studie særligt på ældreområdet, hvor der er lokale venneforeninger med frivillige tilknyttet de enkelte plejehjem. Desuden er der flere eksempler på denne tilgang fra integrationsområdet, hvor frivillige foreninger som Røde Kors løfter opgaver med at integrere flygtninge og indvandrere og ift. rehabilitering, hvor idrætsforeninger og patientforeninger samarbejder med kommunen om rehabilitering fx af kræftpatienter.

Værdien af disse indsatser kan både ligge i, at der er flere om at løse opgaven, og at civilsamfundet kan bidrage med empati og ligeværdighed, som offentlige medarbejdere ikke har mulighed for. Integration af flygtninge er et af de områder, hvor medarbejderne oplever, at samarbejdet med frivillige skaber værdi:

”Det gør en stor forskel – vi får mere helstøbte mennesker ind ad døren... Det er relevant i forhold til deres (flygtningenes) grounding – at give dem en basefølelse. Det er ikke noget, jeg kan klare fra 8 til 16. Flygtninge, der kommer her, bliver totalt mørkeforskrækkede: Hvor er alle henne? Der er jo helt tomt og mørkt og alle er væk. Der er det vigtigt at give dem et netværk gennem foreninger..” (medarbejder)

Også på ældreområdet opleves samarbejdet med frivillige værdifuldt:

”Vi har frivillige, der kommer og hjælper – det har kæmpestor betydning...Kvaliteten kan blive en anden end ellers, når der er frivillige med – det er ekstra hænder til en aktivitet. Som medarbejder er det praktisk at have frivillige med, der tager sig af det praktiske, så kan man selv koncentrere sig om den faglige del” (leder)



Sammenfattende viser vores analyse, at kommune Xs strategiske samskabelsesambitioner bliver oversat og udmøntet meget forskelligt i kommunens forskellige sektorer. Desuden at samskabelses-initiativer ikke udelukkende initieres top-down, men i praksis udspringer fra mange forskellige aktører. For eksempel er hovedparten af de initiativer, vi kalder 'samskabelse', enten initieret bottom-up eller udviklet gradvis som en reaktion på lokale behov, utilfredshed eller protest blandt borgere eller civilsamfundsaktører. Ligesom en del af

de koordinations-initiativer, vi har undersøgt, er initieret nedefra af frivillige organisationer eller borgere.

Tabellen nedenfor opsummerer karakteristiske træk ved de tre typer af samskabelsespraksisser og de forskellige roller, som indtages af frontlinje-samskaberne.

Samskabende praksisser, typologi

Samskabelse med fokus på:	Mobilisering	Empowerment	Koordinering
Karakteristika	Samarbejde mellem en række forskellige aktører fra kommune, civilsamfund, virksomheder og lokalsamfund	Medarbejdere med en myndighedsrolle møder brugerne med et 'partner' mindset	Frivillige/ Civilsamfundsorg. bidrager med indsatser, der supplerer den offentlige velfærd
Frontlinje- samskaberens rolle	Facilitere stedsbaseret samarbejde på tværs af organisationer	Udvikle et mindset med fokus på empowerment af brugere	Koordinere mellem indsatser fra kommunale medarbejdere og frivillige
Oplevet værdi	Mobilisere ressourcer Mere bæredygtige løsninger Forvandle protest til samarbejde	Bedre resultater Højere grad af tilfredshed hos brugere og medarbejdere	Mobilisere ressourcer Bidrage med empati og ligeværdige relationer
Empiriske eksempler	Drift og udvikling af lokale havne i samarbejde med relevante lokale aktører Udvikling af turist-erhvervet i samarbejde med turistorganisationer og virksomheder	Beskæftigelses-indsats: Empowerment af borgere Handicapområdet: Empowerment af borgere gennem neuro-pædagogisk arbejde	Frivillige organisationer arbejder med modtagelse og integration af flygtninge Lokale frivillige (vennegrupper) hjælper til på plejehjem

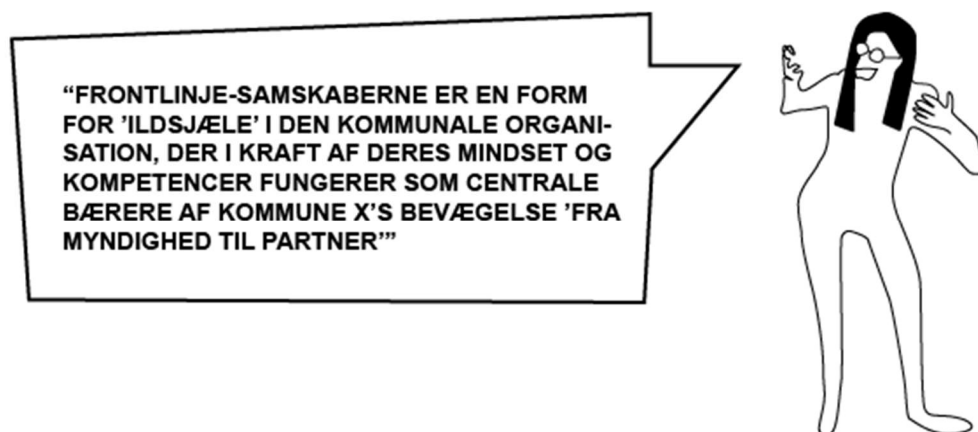
--	--	--	--

Frontlinje-samskaberne – og deres rolle og mindset

Vores studie viser, at samarbejde på tværs af forvaltninger og med parter udenfor kommune X i høj grad er personafhængigt og bæres igennem af medarbejdere og ledere med et personligt engagement og en særlig måde at arbejde på. Vores resultater stemmer dermed godt overens med anden forskning (van Meerkerk, 2014; van Meerkerk & Edelenbos, 2013, 2021; Poul Williams, 2002), som understreger den centrale betydning af medarbejdere, der tager rollen som uformelle ledere og bygger bro mellem organisationen og dens omgivelser. Vores analyse peger på, at frontlinje-samskaberne både tager en hands-on rolle som facilitatorer og brobyggere og ofte også arbejder på at skabe gode vilkår for samarbejde på tværs både i organisationen og med parter udenfor. Derved udøver de hands-off ledelse og 'leder opad' i organisationen ved at forhandle den institutionelle kontekst for samskabelsen med de politiske og administrative ledere.

En leder, som står for drift og udvikling af havnene, har oplevet mange konflikter og uoverensstemmelser i samarbejdet med lokale borgere og interessenter. Ifølge hende kræver det et særligt mindset at lykkes med samskabelse:

”Man skal være utroligt vedholdende og meget omhyggelig med at holde ord. Når man kan se, at det kan man ikke, fordi den politiske virkelighed har ændret sig, så skal man have modet til at stille sig op og sige det..” (leder)



Frontlinje-samskaberne er en form for 'ildsjæle' i den kommunale organisation, der i kraft af deres mindset og kompetencer fungerer som centrale bærere af kommune X's bevægelse 'fra myndighed til partner'. Initiativer til at samskabe med eksterne parter drives ofte nedefra af disse medarbejdere og ledere, der ser samarbejde og samskabelse som en naturlig del af deres opgaveløsning. Ifølge frontlinje-samskaberne er relationskompetencer helt centrale i det arbejde, de udfører. Her reflekterer to medarbejdere over, hvad der har været vigtigt for at lykkes med at samarbejde med lokalsamfund om at skabe lokal udvikling:

"Jeg brugte meget tid derude – det var ikke skrivebordsarbejde – det handlede om at sidde og snakke med dem derude – at gå ind i samarbejdet og prøve at hjælpe dem. Hvis du spurgte dem, ville de synes, jeg var 'deres'" (medarbejder)

"Man skal have rigtig meget lyst til de her borgere - at tale med dem på alle mulige tidspunkter. Det handler om indstilling til, hvad et arbejde er – at man godt kan finde på at drikke kaffe, finde på at skovle sne, når det falder – og at det kan være på skæve tidspunkter" (medarbejder)

En vigtig del af frontlinje-samskabernes indsats består desuden i at mediere mellem forskellige interesser, mobilisere og skabe fælles mening ved at lytte til både interne og eksterne parter interesser og koble dem sammen i en fælles indsats. Ofte ved at tænke 'ud af boksen' og i et større perspektiv. Her en leder, der har erfaring fra en konfliktfyldt samarbejdsproces om turismeudvikling:

"..der var brug for meget håndtering og samtale: Hvordan kan vi få det, der er født i utilfredshed, masseret på plads? Ved at lytte, snakke med aktørerne – skabe andre vellykkede projekter, som viser dem, at vi vil dem det godt – og at vi lykkes...Du arbejder aldrig med et

projekt alene – alt er forbundet – og du kan bruge de andre projekter til at hjælpe det her på vej. Det eneste man ikke må, er at tænke smalt” (leder)

Sammenfattende peger vores undersøgelse på en række greb og tilgange, som karakteriserer frontlinje-samskabernes arbejde – og som er centrale for at facilitere vellykket samskabelse:

- Opbygge tillid, relationer, netværk og alliancer – indadtil og udadtil
- Åbenhed overfor andre parter behov og interesser
- Klar forventningsafstemning – klare linjer i samarbejdet
- Politisk og organisatorisk ‘tæft’ – ift. at skaffe internt mandat, opbakning
- Mod og vedholdenhed, kreativitet
- Personlig indstilling og vedholdenhed

Analysen tegner et billede af frontlinje-samskaberne som helt centrale for at omsætte den strategiske samskabelsesambition til praksis. De understøtter organisationens strategiske ambition om samskabelse ved at udføre, hvad Klausen (2020, : 374 ff)kalder ‘strategisk manøvrering’. Frontlinje-samskaberne kan ses som en slags organisatoriske ‘samskabelses-entreprenører’, der er omdrejningspunkt for at virkeliggøre organisationens samskabelsesstrategi. I næste afsnit undersøger vi, hvilke faktorer af organisatorisk og ledelsesmæssig art, frontlinje-samskaberne oplever hæmmer henholdsvis understøtter deres bestræbelser på at arbejde mere samskabende.



LEDELSE, DER UNDERSTØTTER SAMSKABELSE

I vores undersøgelse peger frontlinje-samskaberne på ledelsesmæssig understøttelse af deres samskabelses-indsats som afgørende for at lykkes. Tre faktorer er særligt væsentlige og går igen på tværs af medarbejdere med forskellige samskabelses-praksisser nemlig:

- Ressourcer og kapacitet – at der sættes tilstrækkeligt med kapacitet/ressourcer af til samarbejdsprocesser
- En nærværende ledelse, der understøtter dem i rollen og giver et råderum ift. tværgående projekter
- Forventningsafstemning og forståelse i organisationen: Mandat og opbakning fra nærmeste leder og fra den øverste ledelse

Samarbejde med frivillige og lokalsamfund er tids- og ressourcekrævende – her er tale om en investering, der ikke sparer ressourcer på den korte bane:

”Hvis man gerne vil have mere frivillighed – og gerne vil det her politisk – så skal alle være enige om det – og så skal vi have lov til at supportere de frivillige og være netværk under, når de frivillige giver slip. Det kræver nogle ressourcer – både medarbejdertimer og kroner til driften af de fysiske anlæg” (medarbejder)

En medarbejder siger om samarbejdet med de frivillige lokale kræfter, der skal drive lokale mødesteder i fire lokalområder:

”Det vigtigste er tilliden, relationen – og det er tidskrævende - hvis nogen tror, at det er en spareøvelse, så er det ikke rigtigt...Det er jo alle mulige folk, der er frivillige – man skal have relationskompetence – og organisationen skal være gearet til det” (medarbejder)

Desuden kræver det et råderum og opbakning fra nærmeste leder at lykkes med samskabelse:

”Det er vigtigt, at man som medarbejder har et råderum – at den hierarkiske ledelsesstruktur bliver blødt op – det er svært at lave, hvis man ikke har lov til at tage beslutninger, når der er brug for det. Et klart mandat, som man har opbakning til på rigtig mange niveauer” (medarbejder)

Frontlinje-samskaberne fremhæver desuden vigtigheden af en bred forståelse og accept i organisationen af den særlige måde at arbejde på, som er præget af uforudsigelighed, når eksterne aktører inviteres ind som samarbejdspartnere:

”...hvis ikke alle, der har indflydelse, er klædt på til at det er den metode, så kan der gå rigtig meget galt – så bliver det faktisk værre efter min opfattelse – samarbejdet fremstår værre end den gode gammeldags hierarkiske form” (medarbejder)

Mange indsatser med vægt på samskabelse er tværgående og hører ikke naturligt under en enkelt kommunal fagforvaltning. Derfor er det en vigtig ledelsesopgave at afklare mandat og rammer.

Ønsker til ledelsen: Strategisk fokus - retning – koordinering

Fra topledelsen efterlyser frontlinje-samskaberne et vedvarende strategisk fokus, en klar retning samt koordinering og fodslag blandt de øverste ledere. Det gælder både på det politiske niveau og i den øverste administrative ledelse. Der er behov for en tydeligere politisk prioritering af den strategiske ambition.

Den politiske forankring består både af forståelse for og opbakning til den særlige måde at arbejde på - og parathed hos de folkevalgte til at dele magt og indflydelse med eksterne parter. Analysen viser, at:

- Det er en vigtig forudsætning for at lykkes, at de samskabende processer er forankret politisk
- Der er risiko for kortslutning og frustrationer, når samarbejdsprocesser ikke har politisk ejerskab
- Politikerne har ikke altid et realistisk billede af, hvad samarbejde med frivillige og civilsamfund kræver

Det er en udbredt erfaring blandt frontlinje-samskaberne, at vellykket samskabelse forudsætter forankring i det politiske lag. Hvis politikerne ikke inddrages tidligt, er der en risiko for at kortslutte samarbejdsprocesser og skabe frustrationer både internt og eksternt:

”det politiske lag – de skal være klar på at afgive den her beslutningskompetence – i tillid til, at de ikke behøver træffe den form for beslutninger... Helt ned i detaljen i projektet må det være afleveret til dem, som samskaber” (medarbejder)

Ligesom det er vigtigt, at den øverste ledelse beskriver realistisk for politikerne, hvad det kræver af tid og ressourcer at indgå i samarbejder med frivillige og lokalsamfund:

"Nogle af de ting kræver mere, end politikerne er klar over – nogen skal fortælle dem, at det kræver noget at arbejde med frivillige..." (medarbejder)

Analysen peger desuden på et stort behov for et tydeligt strategisk fokus og prioritering af bevægelsen 'fra myndighed til partner' i den administrative topledelse i form af:

- Tydelig opbakning fra den øverste ledelse. Vil de det virkelig – eller er det bare ord?
- Retning: Et strategisk fokus, der kan mærkes i handling
- Mere 'muskelfraft' og strategisk 'fodslag' på tværs af organisationen.

Analysen afdækker en tvivl blandt frontlinje-samskaberne i kommune X, om den øverste ledelse reelt står bag bevægelsen 'fra myndighed til partner'. De efterlyser, at den øverste ledelse giver utvetydig opbakning til denne dagsorden og sætter ledelseskraft bag. Men samtidig oplever de, at toplederne forholder sig afventende og ikke altid bakker aktivt op om samskabelsesindsatser:

"...nogle højt oppe, direktionen, skal se, at det er en vindende bane, hvor jeg kan lykkes med strategiske dagsordner. At de tror på, at det ikke er Oxfordmøder og hygge, men kan se værdien....Det skal prioriteres som en vedholdende strategisk indsats over flere år.." (leder)

"Vi kan godt fornemme, at i det øverste ledelseslag sidder de med lidt korslagte arme og afventer....Jeg oplever ikke modvilje, men den rigtige måde, det er den, hvor vi arbejder sammen inden for de gamle former – altså oppe-fra-og-ned..så kan vi godt kigge lidt på det andet også – måske" (medarbejder)

En tydelig strategisk retning fra topledelsen er vigtig for at rammesætte og understøtte arbejdet både indadtil ift. medarbejderne og udadtil ift. frivillige og lokalsamfund. Ligeledes at rammerne ikke bliver for snævre, men at der gives plads og frihed til lokal fortolkning af, hvad der opleves som meningsfuldt i den givne praksis. Således oplever en chef, at klare signaler ovenfra kan fungere som 'en hånd i ryggen' ift. medarbejderne:

"det er rigtig vigtigt, at man strategisk siger, hvad man gerne vil – for det vil give chefer og afdelingsledere, der er på vej til at gøre et eller andet, mere lyst, rygdækning og en hånd i ryggen til at gøre det. Det er meget nemmere ift. det arbejde, der er med medarbejderne" (leder)

Desuden peger analyse på et behov for fælles fodslag og koordinering på tværs ift., hvordan kommunen skal forholde sig til samarbejdet med frivillige og lokalsamfund. Som det er nu,

oplever de, at kommunens tilgang stritter i flere retninger, fordi forskellige forvaltninger har forskellig praksis:

”De (lederne på tværs) skal være enige om, hvad de vil med frivillighed. Det ville lette arbejdet gevaldigt for os alle sammen – og så ikke bare tale om det, men også gøre det” (medarbejder)

Udfordringerne ved det tværgående interne samarbejde er ikke nye, og mange af frontlinje-medarbejdernes iagttagelser kan genfindes i den videnskabelige forskning i samskabelse (Agger og Tortzen, 2021)

Styring og organisations-kultur understøtter ikke samarbejde

Analysen peger på en række styringsmæssige forhold, der fungerer som barrierer for bevægelsen 'fra myndighed til partner'. Særligt tre forhold opleves som barrierer både ift. at udvikle samarbejder på tværs internt i organisationen og med eksterne parter:

- Styring gennem incitamentsstrukturer og kriterier for måling af medarbejdere og ledere
- Styringsmæssigt krydspres og knaphed på tid og ressourcer
- Decentral organisationskultur understøtter ikke samarbejde på tværs

Analysen viser, at de belønningssystemer, der er indbygget i styringen, ikke skaber incitamenter til at arbejde på tværs i organisationen og udvikle samarbejder med eksterne parter. Der mangler desuden opmærksomhed på værdi og måling af samarbejde med frivillige og andre eksterne parter. Her italesat af en chef og en medarbejder:

”Kommunaldirektøren taler meget om, at vi skal arbejde på tværs – sammen med borgere etc. Men det ændrer bare ikke på, at vi bliver målt på, at der ikke kommer klager, at folk ikke er sure osv. Det er hele tiden en balance” (leder)

”Vi har regnet ud, hvad det koster at slå græs, men vi har ikke haft en diskussion om, hvad det kræver at arbejde med frivillige” (medarbejder)

En chef opfordrer til at ændre belønnings-strukturerne, så de understøtter den ønskede bevægelse:

”Man får det, man måler! Når du så ikke rigtig måler på noget andet end den gamle økonomi – så flytter det sig bare ikke. Vi bliver nødt til at finde nogle gode måder at få sat målepunkter op på, som vi også holder ledergruppen op på” (leder)

Analysen peger desuden på et styringsmæssigt krydspres, der også virker som en barriere for bevægelsen 'fra myndighed til partner'. I en dagsorden præget af centralisering og digitalisering, besparelser og ressourcepres kan det være vanskeligt at finde overskud til at indlede nye samarbejder:

”Hele den digitaliseringsstrategi, som kører nu. Det er jo lige det modsatte af, hvad der er brug for. Den går ud på, at de skal være mere selvhjulpne som borgere for at minimere de opgaver, vi skal tage os af. Det fungerer overhovedet ikke i virkeligheden. Tværtimod giver det frustrationer – både hos de frivillige og hos medarbejderne” (medarbejder)

Både incitaments-strukturen og det styringsmæssige krydspres modarbejder lederernes risikovillighed og lyst til at investere i samarbejde. Tværtimod fremmer styringen en tilbøjelighed til at blive i egen 'silo' og falde tilbage på 'det sikre' - at løse opgaver med egne medarbejdere inden for egne rammer. En leder udtrykker det således:

”Vi har hele tiden en parallel dagsorden...Jeg kan fornemme, at det er svært at finde plads til begejstring, når der også skal spares 50 mio. Typisk vil man spare ved at omorganisere – her stikker man næsen ned i sin egen papkasse. Der skal man virkelig hive sig op – parallelt skal der være plads til noget nyt, selvom man allerede har hovedet langt nede i papkassen” (leder)

Også samarbejdet med frivillige kræver risikovillighed. Denne leder oplever samarbejdet med frivillige som 'usikkert' og 'uforudsigeligt', da det kan være vanskeligt at få frivillige til at tage sig af den type opgaver, som kommunen ønsker.

”Jeg kan mærke, at det er en udfordring med frivillige – kontinuerlighed synes svær... Man kan ikke regne med dem 100% kontinuerligt... Jeg har ofte snakket med frivillige, der siger: Jeg vil gerne komme og være en hjælp, men jeg vil ikke bindes op på noget” (leder)

Kommune X er en forholdsvis decentral organisation, hvor hver afdeling er vant til at gøre tingene på sin egen måde. Dette opleves på den ene side som en fordel, fordi man som leder har et ret stort råderum og mulighed for selvstyring – også i forhold til at samarbejde og samskabe med eksterne parter. På den anden side er det en ulempe, fordi der mangler fælles

fodslag, koordinering og videndeling. Flere efterlyser mere tydelig styring og fælles fodslag ift. indsatser, som prioriteres strategisk:

”Det kunne ind imellem være rart, hvis nogle ting ikke absolut var til debat. Hvis der fra direktionen blev sagt: Sådan gør vi alle sammen. Kreativiteten vokser ved at der kommer nogle benspænd...” (leder)

Der mangler en kultur for og incitament til at samarbejde på tværs og dele medarbejdere og ressourcer med andre chefer i fælles projekter. Flere ledere oplever, at selvom samarbejde på tværs italesættes i chefgruppen, er det vanskeligt i praksis, ligesom der mangler forpligtende aftaler:

”der er for mange interne kampe, hvor vi kæmper med nabochefer...Det kræver mere forpligtende aftaler på tværs – det har vi brugt tid på i chefgruppen – og vi siger, at det skal vi – men det er ikke det, der sker, når vi går ud af chefrummet.... Folk bliver overfaldet af drift, når de går ud ad døren – og så er det også et spørgsmål om magt” (leder)

Samarbejde på tværs i organisationen kræver – ligesom samarbejde med eksterne parter – tid og opbygning af relationer og tillid, der kan bære det igennem. En chef, som oplever at være lykkedes med samarbejde på tværs, understreger, at det kræver en særlig form for ledelse:

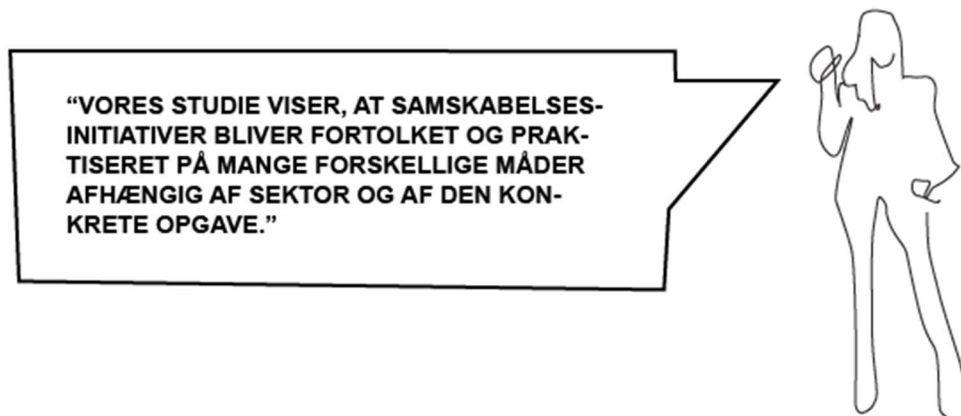
”..det er hamrende besværligt, når der er medarbejdere med fra flere afdelinger og vi skal samarbejde på chefniveau. Heldigvis har vi været enige om, at det skulle lykkes...Vi har kigget hinanden i øjnene og sagt: Det er en god idé – så bliver vi alle sammen nødt til at gå en lille smule på kompromis og have den der gensidige respekt og forståelse for, at vi har hver vores indgangsvinkel til tingene – på den måde er det jo en slags primadonna-ledelse (leder)

Frontlinje-samskaberne peger tydeligt på behovet for, at en ambition om samskabelse understøttes med en organisatorisk indsats bl.a. form af struktur og styring, som understøtter og belønner samarbejde på tværs.

DISKUSSION

Vores studie bidrager til samskabelsesforskningen ved at nuancere forståelsen af, hvordan samskabelse udfolder sig i praksis. Med afsæt i et bredt – empirisk funderet –

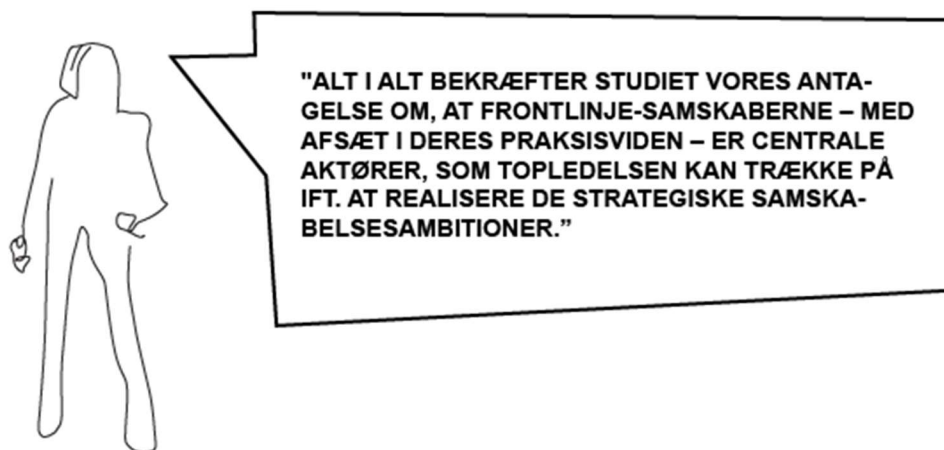
samskabelsesbegreb tilbyder vi en nuanceret forståelse af de mange forskellige måder, dette fænomen kan udfolde sig på i offentlige organisationer. Vores studie viser, at samskabelsesinitiativer bliver fortolket og praktiseret på mange forskellige måder afhængig af sektor og af den konkrete opgave. Vi skelner mellem tre typer af samskabelse med forskelligt fokus nemlig henholdsvis 'mobilisering', 'empowerment' og 'koordinering', hvor de offentlige medarbejdere indtager forskellige roller og der bliver skabt forskellige former for offentlig værdi.



Studiet nuancerer også vores forståelse af samskabelse som et led i offentlig styring og viser, at samskabelsesinitiativer i praksis ofte initieres i et dynamisk samspil mellem kommunen og de eksterne parter. I praksis initieres samskabelses-initiativer langt fra altid som led i offentlig top-down styring. En del samskabelsesprocesser kommer i stand som en reaktion fra frontlinjemedarbejderne på protester eller frustration blandt eksterne interessenter – eller bliver igangsat bottom-up af borgere, civilsamfundsorganisationer eller lokalsamfund. Ligeledes viser studiet, at det ikke kun er street-level medarbejderne, der kan indtage en vigtig rolle i samskabelse. Derimod kan rollen som frontlinje-samskaber i praksis udfyldes af en bred kreds af ledere og medarbejdere fra forskellige sektorer.



Hvad angår den rolle, de offentlige medarbejdere spiller som frontlinje-samskabere, bekræfter studiet i det store og hele forskningens pointer om betydningen af aktører, der tager en rolle som uformel, brobyggende og grænsekrydsende ledelse ift. at lykkes med samskabelse. Noget lignende gør sig gældende hvad angår de organisatoriske faktorer med betydning for at lykkes med samskabelse. Vores studie i kommune X bekræfter forskningens pointer om, at organisationskultur og styring, fx i form af incitamentsstrukturer og performance mål spiller en vigtig rolle. Derud over understreger studiet den store vægt, frontlinje-samskaberne lægger på at blive understøttet med tydelig og retningsgivende ledelse fra det strategiske niveau – både administrativt og politisk. Det kan forekomme paradoksalt, at frontlinje-samskaberne således efterspørger styring og ledelse fra det øverste niveau. Vi tolker ikke dette som udtryk for et ønske om mere styring og ledelse, snarere som behov for en anden form for ledelse, der tydeligt tilkendegiver opbakning til en mere samskabelses-orienteret praksis og anerkender og belønner de (u)-synlige 'gevinster' ved disse indsatser.



Alt i alt bekræfter studiet vores antagelse om, at frontlinje-samskaberne – med afsæt i deres praksisviden – er centrale aktører, som topledelsen kan trække på ift. at realisere de strategiske samskabelsesambitioner. I det følgende udpeger vi en række konkrete indsatser, topledelsen kan benytte for at udmønte den strategiske ambition om at arbejde mere samskabende.

En vigtig opgave for topledelsen er at **prioritere og konkretisere samskabelsesambitionerne**. Det er helt centralt for frontlinje-medarbejdernes arbejde med samskabelse, at topledelsen 'walk the talk' og er klare i deres kommunikation til organisationen om deres strategiske vision for samskabelse ift. fokus og ambitionsniveau. Samarbejde med eksterne parter er meningsfuldt for medarbejderne, når det kan kobles til kerneopgaven og opleves at

give værdi til opgaveløsningen. Det er klogt at vælge sine samskabelses-baner strategisk efter overvejelse om, på hvilke områder det kan tilføre værdi at arbejde ud fra en samskabende tilgang. Ligesom bevægelsen henimod et mere samskabende mindset i lige så høj grad handler om at kunne stille sig parat, når invitationen eller behovet for samskabelse kommer 'udefra' – fx fra engagerede frivillige eller lokalsamfund.

Desuden er det topledelsens opgave at understøtte samskabelse ved at **sikre strategisk og politisk forankring**. Her er det vigtigt, at det politiske niveau opnår en forståelse for denne nye måde at arbejde på og hvad den betyder for deres rolle. Ligesom politikerne skal klædes på til at vurdere, hvornår det giver mening at benytte en samskabende tilgang. Den strategiske forankring kan desuden understøttes ved at arbejde bevidst med at udvikle styrings- og incitamentsstrukturer, der understøtter samskabelse. Dette kan fx omfatte mål og performance kriterier, der tager højde for de kvaliteter og værdier, der kan opnås med samskabelse, se fx (Brandsen, Steen, & Verschuere, 2018).

Topledelsen kan desuden understøtte samskabelse og nye former for styring ved at **skabe arenaer for organisatorisk læring**. Studiet viser, at toplederne gør klogt i at rette deres opmærksomhed mod den organisatoriske og styringsmæssige kontekst og arbejde på at skabe arenaer og øvebaner, hvor nye former for tværgående samarbejde kan prøves af, og læring kan opsamles. På udvalgte øvebaner kan samskabelse forsøgsvis understøttes med nye former for organiserings, styring og incitamentsstrukturer, herunder fx tidligere inddragelse af det politiske niveau, etablering af nye samarbejdsstrukturer på tværs i organisationen samt udvikling af nye metoder til måling af værdien af samskabende indsatser. Læring som kan danne afsæt for at udvikle nye former for organiserings, styring og incitamenter, der i højere grad understøtte en samskabende tilgang – og derved bidrage til en langsigtet udvikling af kommunens styring og organisering.

En sidste opgave for topledelsen kan være **at anerkende og bruge de praktiske erfaringer** med samskabelse, der allerede findes i organisationen. Som beskrevet spiller frontlinje-samskaberne en central rolle for samskabelses-indsatsen. Derfor er det vigtigt at anerkende og understøtte dem ledelsesmæssigt og organisatorisk - fx gennem at etablere kollegiale netværk på tværs af sektorer. Frontlinje-samskabernes praksiserfaringer samt deres mindset og kompetencer kan desuden inspirere deres kolleger og benyttes som afsæt for at udvikle kultur og kompetencer hos en bredere gruppe af relevante medarbejdere og ledere. Således vil det

være oplagt at trække på frontlinje-samskaberne i kompetenceudviklingsforløb for organisationens ledere og medarbejdere.

KONKLUSION

Med dette studie bidrager vi til forskningen ved at udforske og beskrive et frontlinje-perspektiv på samskabelse. Vi har vist, hvordan samskabelse udfolder sig i praksis i forskellige sektorer og kontekster samt hvilken rolle-opfattelse og mindset, det kræver at arbejde med samskabelse i frontlinjen. Og ikke mindst, hvilke former for ledelse, styring og organisationskultur, der kan fremme eller hæmme de samskabende processer.

Med afsæt i Klausens (2020) begreb om distribueret strategisk ledelse har vi undersøgt, hvordan medarbejdere og ledere, der arbejder hands-on med samskabelse, bidrager til at udfolde den strategiske ambition om samskabelse i en kommune. Vores studie viser, at frontlinje-samskaberne bidrager til at lede samskabelse på to måder, nemlig 1. ved at udøve uformel og brobyggende ledelse og koble aktører, interesser og dagsordner i selve samskabelsesprocessen (hands-on ledelse) og 2. ved at 'lede opad', dvs. formidle deres praksiserfaring til ledelsen og forhandle vilkårene for samskabelse (hands-off ledelse).

Vores data er indsamlet i en enkelt kommune, men forekommer valide, da de i høj grad stemmer overens med resultater fra anden forskning. Derfor vurderer vi, at studiets pointer kan benyttes bredere til at uddybe vores forståelse af, hvilke roller og faktorer, der er på spil, når kommuner samskaber i praksis.

Studiet viser, at for offentlige organisationer, der ønsker at udvikle en samskabelsesvenlig organisationskultur og -styring, er der værdifuld læring og erfaringer at bygge på hos praktikerne. Deres praksis-baserede viden om, hvad der skal til for at lykkes med samskabelse, kan nemlig være med til at kvalificere og forankre den strategiske samskabelsesindsats.

LITTERATUR

Aagaard, P., Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2014). Samarbejdsdrevet innovation i praksis. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Agger, A., & Andersen, C. K. (2018). Stedsans - samskabelse gennem omverdensinddragelse. København.

Agger, A., & Damgaard, B. (2018). Interactive Policy Processes - A Challenge for Streetlevel Bureacrats. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(3), 77–96.

Agger, A., & Jensen, J. O. (2015). Area-based initiatives - and their work in Bonding, Bridging and Linking Social Capital. *European Planning Studies*, 23(10), 2045–2061.

Agger, A., & Jensen, J. O. (2021). Place-based co-production - Working with voluntarism in Danish Urban Regeneration. In B. Ibsen (Ed.), *Voluntary-public sector co-production in Scandinavian countries*. London & New York: Palgrave Macmillan.

Agger, A., & Tortzen, A. (2015). Forskningsreview om samskabelse. Roskilde.

Agger, A., & Tortzen, A. (2018). Hvilken værdi skaber vi med samsabelse - og hvordan kan den måles og dokumenteres? Professionshøjskolen Absalon.

Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5).

Bovaird, T., & Löffler, E. (2012a). From engagement to co-production: How users and communities contribute to public services. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public governance, the third sector and co-production*. London: Routledge (pp. 35–60). Routledge.

Bovaird, T., & Löffler, E. (2012b). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas*, 23(4), 1119–1138. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services. (T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere, Eds.). Routledge.

de Jongh, M., Albæk, K., & Fiil Nybo, P. (2018). At miste fodfæstet for en stund - om proceslederens dilemma i samskabelse. In M. K. Foghsgaard & M. de Jongh (Eds.), *Ledelse og samskabelse i den offentlige sektor*. København: Dansk Psykologisk Forlag.

Durose, C. (2009). Front-line workers and “local knowledge”: Neighbourhood stories in contemporary UK local governance. *Public Administration*, 87(1), 35–49. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01737.x>

Durose, C., Needham, C., Mangan, C., & Rees, J. (2015). Generating “good enough” evidence for co-production. *Evidence and Policy*, (online october 5.), 1–17.

Ewert, B., & Evers, A. (2012). An Ambiguous Concept: On the Meanings of Co-production for Health Care Users and User Organizations? *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25(2), 425–442. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9345-2>

Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. The MIT Press.

Frederiksen, M., & Grubb, A. (2021). *Den Svære Samskabelse Forventninger og praksis i samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund*. Aalborg.

Glasby, J. O. N., & Beresford, P. (2006). Who knows best ? Evidence-based practice and the service user contribution. *Critical Social Policy*, 26(1), 268–284.

Ibsen, B., & Espersen, H. H. (2016). *Kommunernes samarbejde med civile aktører*. KORA, SDU, København.

Klausen, K. K. (2020). *Strategisk ledelse på de mange arenaer*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Löffler, E., Power, G., Bovaird, T., & Hine-Hughes, F. (2013). *Co-production of Health and Wellbeing in Scotland*. Birmingham.

Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. *Public Management Review*, 10(6), 715–731. <https://doi.org/10.1080/14719030802423079>

McMullin, C. (2020). Co-production of Public Services: Institutional Barriers to the Involvement of Citizens in Policy Implementation. In H. Sullivan & H. Dickinson (Eds.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp. 1–17). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03008-7_26-1

Mortensen, N. M. (2020). The challenges of translating and implementing co-production in care services – A Danish case study. Aalborg University.

Mortensen, N. M., Brix, J., & Krogstrup, H. K. (2021). Reshaping the Hybrid Role of Public Servants: Identifying the Opportunity Space for Co-production and the Enabling Skills Required by Professional Co-producers. In H. Sullivan & H. Dickinson (Eds.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp. 937–953). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-29980-4_17

Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24, S31–S47. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>

Pestoff, V. (2012). Co-Production and Third Sector Social Services in Europe - Some Crucial Conceptual issues. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New Public governance, the third sector and co-production*. (pp. 13–34). New York, London: Routledge.

Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (Eds.). (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York, London: Routledge.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Steen, T., & Tuurnas, S. (2018). The Roles of the Professional in d Co-Production and Co-Creation Processes. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (pp. 80–95). New York, London: Routledge.

Sullivan, H., Dickinson, H., & Henderson, H. (2021). The Public Servant Is Dead: Long Live the Public Servant. In H. Sullivan & H. Dickinson (Eds.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant* (pp. 1713–1730). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-29980-4_116

Tortzen, A. (2017a). *Samskabelse i kommunale rammer - hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?* Ph.d-afhandling, Roskilde Universitet.

Tortzen, A. (2017b). *The Glass Ceiling of Collaboration: How Invisible Forms of Power Challenge Co-production* (Paper presented at the NOPSA conference, August 8-11 2017, Odense).

Tortzen, A. (2019). Samskabelse af velfærd - muligheder og faldgruber. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.

Tuurnas, S. (2015). Learning to Co-Produce? The Perspective of Public Service Professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7). <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2015-0073>

Tuurnas, S. (2016). The Professional Side of Co-Production. Ph.d-thesis, University of Tampere.

Tuurnas, S., Stenvall, J., & Rannisto, P.-H. (2016). The impact of co-production on frontline accountability: the case of the conciliation service. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 131–149. <https://doi.org/10.1177/0020852314566010>

van Meerkerk, I. (2014). Boundary Spanners in Governance Networks. Ph.d-thesis, Erasmus University, Rotterdam.

van Meerkerk, I., Boonstra, B., & Edelenbos, J. (2013). Self-Organization in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research. *European Planning Studies*, 21(10), 1630–1652. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722963>

van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2013). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9181-2>

van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2021). Becoming a Competent Boundary Spanning Public Servant. *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, 1437–1452. https://doi.org/10.1007/978-3-030-29980-4_39

Vanleene, D., Voets, J., & Verschuere, B. (2020). The co-production of public value in community development: can street-level professionals make a difference? *International Review of Administrative Sciences*, 86(3), 582–598. <https://doi.org/10.1177/0020852318804040>

Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013). Embarking on the Innovation Journey: A Systematic Review regarding the Potential of Co-creation with Citizens (Paper for the IRSPM Conference, April). Prague.

Williams, Paul. (2002). The Competent Boundary Spanner: Afterword: Bringing Back Agents. *Public Administration*, 80(1), 103–124. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296>

Williams, Poul. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration* (Vol. 80). Wiley Online Library.